

Xº CONGRESO RED RENTA BÁSICA
(Barcelona, 18 -21 de Septiembre 2004)

***La formulación de los programas de lucha contra la exclusión en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco:
“De las prestaciones económicas a más allá de la inserción laboral”.***

Jaione Mondragón y Amaia Izaola
(Universidad del País Vasco)

Abstract:

Recorrido del proceso que se inicia a finales de los 80 con la adopción de medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión, exclusivamente de carácter económico (prestaciones económicas), un segundo momento (finales de los 90) que se trata de dar un impulso importante a la “inserción laboral junto con los programas de “estímulos al empleo”, para llegar a la actualidad con el Plan Vasco de Inserción, donde hay un planteamiento de impulso a las políticas transversales para la lucha contra la exclusión.

Durante este recorrido se destaca fundamentalmente la etapa de “*formulación de los programas*”, analizando la relación que se observa entre los estudios, como las encuestas sobre la pobreza o evaluaciones de los primeros programas, y la toma de decisiones posterior: La relación entre trabajo técnico y futura acción pública.

Sumario:

1.- Introducción: La actuación contra la pobreza y la exclusión desde la Comunidad Autónoma del País Vasco: Breve recorrido de un proceso inacabado. (1989-2003).....	3
2.- El origen de los programas públicos contra la pobreza y la exclusión:	
2.1.- El proceso de incorporación de la lucha contra la pobreza y la exclusión a la agenda política.....	5
2.2.- La participación de distintos actores en el proceso de formulación de los diferentes programas.....	6
3.- La toma de decisiones: La relación entre el trabajo técnico y la toma de decisiones.....	7
3.1.- Los primeros pasos: El estudio sobre: “La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca.” (1987).....	8
3.2.- Una segunda fase:	
3.2.1.- Las encuestas de pobreza y desigualdades sociales. (1996 y 2000.).....	9
3.2.2.- La “otra” actuación contra la pobreza: Las medidas relacionadas con la inserción laboral.....	15
3.3.- La situación actual: El objetivo de una intervención multisectorial.....	16
4.- La dimensión operativa de los programas:	
4.1- La gestión intergubernamental.....	18
4.2- La participación del tercer sector en la operatividad de los programas.....	21
5.- Conclusiones.....	26
6.- Bibliografía de referencia.....	27

1.- Introducción: La actuación contra la exclusión desde las Instituciones Político-Administrativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco: Breve recorrido de un proceso inacabado (1989-2003).

El proceso de actuación contra la pobreza y la exclusión en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (C.A.P.V.) se inicia a finales de los años ochenta con la adopción de medidas exclusivamente de carácter económico, prestaciones económicas, llamadas también “última red”. Continúa con un segundo momento, finales de los años noventa, en el que se trata de dar un impulso importante a la “inserción laboral”, para llegar a la actualidad donde además de continuar con las medidas específicas de lucha contra la exclusión desde un punto de vista prestacional se trata de caminar hacia políticas de carácter transversal donde incorporar a diferentes sectores como servicios sociales, formación y empleo, educación, vivienda, y sanidad en la actuación contra la exclusión.

A lo largo de este recorrido, el objeto de las siguientes páginas va a estar en tratar de acercarnos a cómo se han formulado las diferentes medidas de actuación, fundamentalmente tratando de relacionar las tomas de decisiones, que se han ido materializando en diferentes programas, con los estudios técnicos que han servido de base para tales decisiones. Y es que a mediados de la década de los 80, y como consecuencia de la situación económica de la C.A.P.V., el Gobierno Vasco decide llevar a cabo la primera de las encuestas sobre “la pobreza”. Estas encuestas proporcionaron unos resultados preocupantes, consecuencia de ello se tomaron una serie de medidas como fueron las primeras prestaciones de carácter económico.

Posteriormente, los nuevos estudios sobre la pobreza, basados en encuestas, en 1996 y las del 2000, reflejaron la necesidad de modificar las anteriores decisiones así como de tomar otras nuevas, ya que la situación económica en la que se encontraban importantes sectores de la población no había mejorado. Indicadores utilizados en la cuantificación de la pobreza muestran semejantes porcentajes tanto en 1986, como en el 2000, a pesar de las medidas tomadas desde el Gobierno Vasco, y esta situación, teniendo en cuenta que la década de los 90, supuso un importante repunte económico.

Los motivos que pueden justificar esta situación pueden ser diversos, por una parte las medidas tomadas desde el Gobierno Vasco, no son suficientes, pero el análisis debe tener en cuenta diferentes aspectos; como puede ser el proceso de inmigración que se está experimentando en la C.A.P.V. en los últimos años, población que llega a nuestra comunidad en algunos casos en situaciones precarias. También ha de tenerse en cuenta el hecho del aumento de las familias monoparentales sobre todo donde la mujer representa a la cabeza de la familia, y por el retraso en cuanto a la edad de emancipación de la población más joven.

Entre las medidas más importantes, que se tomaron durante estos últimos años, puede citarse la Ley contra la “Exclusión Social” y sus posteriores modificaciones que como veremos obedecían a estas lagunas encontradas, según los estudios mencionados, en la cobertura de la pobreza.

Este recorrido finaliza en la actualidad con el actual “Plan Vasco de Inserción”, cargado de buenos propósitos en cuanto a perseguir una inserción no solo laboral y a la vez actuar contra la exclusión de forma transversal.

Finalmente en estas páginas hemos incorporado algunas notas sobre dos aspectos que consideramos interesantes para entender este proceso iniciado desde los poderes públicos vascos en la lucha contra la exclusión. Por un lado la participación de distintos actores en el proceso de formulación de los programas y de otro la dimensión operativa de estos programas caracterizada por una gestión intergubernamental y por una cada vez más presente participación del tercer sector.

2.- El origen de los programas públicos:

2.1.- El proceso de incorporación del problema a la agenda política.

Normalmente se explica el inicio de las políticas y programas públicos a partir de la aparición de los problemas o demandas sociales. Una vez un problema público es socialmente asumido *“se genera un proceso de responsabilización por parte de tal o cual segmento de la sociedad. Un grupo determinado decide que un problema es acreedor a una intervención pública porque dicho grupo tiene capacidad, autoridad para promoverlo como tal”*. (Meny y Thoenig, 1992, 120).

Sin embargo no todos los asuntos en su proceso de incorporación en la agenda tienen su origen en una demanda o presión social. Cabe también la posibilidad de que la agenda política venga conformada por el lado de la oferta, *“la solución en busca de problemas”*. Kingdon (1984) introdujo el término *“ventana de políticas”*, para referirse a situaciones favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. El caso de la política que nos ocupa, confirma que la inclusión del problema en la agenda no fue resultado de un forcejeo entre actores, ni existía una clara y articulada demanda social, sino que el propio gobierno ofertó la actuación contra la pobreza y la exclusión social a resultas de unos trabajos iniciales que reflejaban una preocupación e interés desde los poderes públicos por el problema.

Según Moreno (2000) este sería el caso de la implantación en España de los programas de Ingresos Mínimos de Inserción. Un ejemplo de cómo los poderes públicos pueden iniciar por el lado de la oferta el ciclo de las políticas sociales, es decir sin existir una explícita demanda social para su implantación. Según este autor, la puesta en marcha de los programas de Ingresos Mínimos (IMIs), tuvo un carácter de legitimación política de las Comunidades Autónomas como nuevos actores institucionales de intervención pública en España. Como afirma Moreno, la relevancia de los programas de los IMIs atañe al hecho de que se trata de políticas públicas que apuntalan la ciudadanía social, en este caso a nivel mesocomunitario. Con su implantación, los ciudadanos *“visualizan”* la acción de los poderes públicos más próximos, legitimando así la intervención de los poderes públicos (Moreno, 2000, 209). Noguera y Ubasart (2003) en esta misma línea señalan también, en

referencia al contexto estatal y al plan vasco, como la existencia de este agujero en la protección social estatal era “una oportunidad de legitimación para los gobiernos autonómicos”.

No obstante otros autores como Arriba (1999) reconocen que si bien es verdad que la citada Comunidad Autónoma fue principal impulsor y referente para otras Comunidades Autónomas¹, en la puesta en marcha de los programas de lucha contra la pobreza, y por lo tanto históricamente pudo cumplir esa función de legitimación política de la Comunidad Autónoma, sin embargo, en un inicio, por parte del Gobierno Vasco, no había una intención de dar una inmediata respuesta política al problema de la pobreza. El interés de los responsables del departamento era “exploratorio”, se planteaban algunos interrogantes pero en un inicio no existía una decisión política encaminada a intervenir en este tema.

Sin embargo, una vez constituido el nuevo parlamento, y a raíz de la presentación por parte del Gobierno Vasco (1987) del estudio sobre, “La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca”, se produce una importante actividad parlamentaria. Las resoluciones que se aprueban en el parlamento y el reflejo que hacen los medios de comunicación de ello, lleva al ejecutivo vasco a incorporar este tema en su agenda de actuación para los próximos años.

2.2.- La participación de distintos actores en el proceso de formulación de los programas.

Podemos hablar de la existencia en términos generales de un contexto institucional y económico favorable a la puesta en marcha de un plan de actuación contra la pobreza.

En este momento de origen de la actuación pública se puede afirmar que hubo una ausencia de articulación de demandas sociales a través de organizaciones gubernamentales, aunque como afirma Arriba (1999), organizaciones como Cáritas llevaban a cabo su propia lucha contra la pobreza en ausencia de una actuación pública.

¹ Algunas medidas al respecto ya habían sido tomadas en otras CCAA como Navarra y Valencia. Vease para el caso de Navarra (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995) y para ambas, la normativa que aprueba estas medidas recogida en Documentación Parlamentaria nº 10 de 1987, que edita el Parlamento vasco Pág. 173-201

Podemos decir que hubo por lo tanto dos niveles de participación en el proceso de formación de la agenda: el *político-parlamentario* y el *técnico-gubernamental*. El político-parlamentario fue un ámbito de participación con gran actividad y propulsor de las medidas gubernamentales contra la pobreza. En el ámbito técnico-gubernamental, con un predominio de lo técnico y un interés de análisis del problema, un respaldo político y finalmente con la adopción de la decisión de actuación.

No obstante, la situación iría cambiando en las sucesivas fases de la actuación pública. En las primeras medidas todos los partidos políticos se mostraron de acuerdo en la necesidad de actuar y en el tipo de programa a implantar. Sin embargo, según avanzan las diversas medidas se van presentando divergencias frente a problemas de fondo, la adopción por unas medidas materializadas en prestaciones económicas dirigidas a paliar problemas derivados de la pobreza o la adopción por unas políticas dirigidas a evitar las causas de la exclusión.

La actitud de las organizaciones sociales, cambia de forma radical con la presentación de la proposición de ley con objeto de regular la “Carta de Derechos Sociales”², queriendo así tomar la iniciativa en el diseño de la lucha contra la exclusión.

3.- La toma de decisiones: La relación entre el trabajo técnico y la toma de decisiones:

La finalidad de todo trabajo técnico, basado en una investigación en la que grandes sectores de la población se ven afectados, requiere como consecuencia prioritaria, el poder llegar a tomar decisiones que puedan solventar los resultados, sobre todo si son negativos. En el caso concreto de la C.A.P.V., durante el año 1986, se llevó a cabo una investigación cuya finalidad era la de evaluar el impacto de la “pobreza” en dicha Comunidad. Investigación que tuvo importantes repercusiones en cuanto a la posterior toma de decisiones dentro del Gobierno Vasco.

² Aprobada mediante Ley 10/2000, de 27-12-2000, de Carta de Derechos Sociales. (B.O.P.V. n.º 249 de 30-12-2000).

3.1.- Los primeros pasos: El estudio sobre: “La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca.” (1987).

La particularidad del citado estudio, radicaba en dos aspectos metodológicos fundamentales; por una parte, una aproximación teórica, dentro de la cual se destacaba la multidimensionalidad del concepto “pobreza”, diferenciando entre pobreza de mantenimiento, de acumulación, y pobreza encubierta, y a la vez dentro de ellas se destacaban niveles de pobreza, en concreto, pobreza relativa y absoluta. Conceptos que por otra parte tienen el mismo tratamiento en el conjunto de la Comunidad Europea. Por medio de los datos de la investigación se dio a conocer la realidad del problema, que era mayor de la prevista, incluso mayor de la que existía en Europa.

El impacto de los resultados del Informe fue muy alarmante, tanto sociales como políticos por los resultados que en él se reflejaban, aspecto que repercutiría de manera negativa en la metodología que fue utilizada en dicha investigación, ya que su contenido técnico-científico quedaría relegada a un segundo plano. Mientras que la preocupación se centró en los resultados de los datos sobre la pobreza que se obtuvieron por medio de la investigación.

Centrándonos en estos resultados del Informe, se pudo comprobar que el 38,5 % de los hogares de la Comunidad se encontraba en una situación de pobreza, lo que implicaba la incapacidad de poder llegar a unos niveles mínimos de consumo, como consecuencia de la carencia de unos ingresos suficientes para cubrir las necesidades. El 22,5% de los hogares se encontraban en una situación de pobreza de mantenimiento, situación a la cual se puede desembocar como consecuencia de motivos coyunturales, y que dentro de este contexto pueden vincularse a la crisis económica que atravesaba la C.A.P.V., mientras que el 6,9%, en una situación de pobreza de acumulación.

Pero el dato más preocupante se centraba en que el 9,1% de los hogares se encontraban en una situación ambos tipos de pobreza, es decir, aquella que desde la propia investigación es definida como conjuntamente de mantenimiento y de acumulación,

pobreza que dentro de la investigación se define como “pobreza cronificada” o miseria, situación que es por lo tanto persistente a medio y a largo plazo.

Los colectivos más afectados por la pobreza eran fundamentalmente, los hogares encabezados por las mujeres, y sobre todo mayores de 65 años, y el otro de los colectivos sería el grupo de jóvenes, menores de 25 años.

A partir de estos resultados, el Gobierno toma una serie de decisiones de actuación con la finalidad de solventar la situación de pobreza en la medida de lo posible dentro de los hogares de la C.A.P.V. Estas medidas fundamentalmente de tipo económico se concretaron en el Ingreso Mínimo Familiar, (IMF), posteriormente Ingreso Mínimo de Inserción, (IMI) y las Ayudas de Emergencia Social, (AES).³

3.2.- Una segunda fase:

3.2.1.- Las encuestas de pobreza y desigualdades sociales. (1996 y 2000.)

Diez años más tarde de que apareciese en 1987, el estudio sobre “La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca”, y de haberse aprobado las medidas para intentar paliar la situación en la que se encontraba un importante sector de la población, por medio de las AES, IMF-IMI, y otras ayudas procedentes de los diversos Servicios Sociales, fueron realizadas las segundas encuestas: “*Encuestas de Pobreza y Desigualdades Sociales (1996).*”⁴

³ El IMF-IMI-RB, se define como la prestación económica periódica dirigida a la cobertura de los gastos básicos para la supervivencia. Sus beneficiarios deberán llevar a cabo programas y acciones de inserción, a través de convenios de inserción de contenido negociado con la Administración.

Las AES son prestaciones no periódicas de naturaleza económica y subvencional destinadas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social.

⁴ En este caso lo lógico hubiera sido el poder contar con las mismas definiciones de los conceptos de pobreza con los que se contaban en los resultados presentados en el Estudio de 1987, por la claridad de los conceptos y de la metodología con que se realizó. Es necesario destacar en este caso las diferencias conceptuales que aparecen en dichas encuestas y donde a la par se introducen términos como “riesgo de ausencia de bienestar” o bien de “riesgo de pobreza grave”, al referirse a un nivel determinado de pobreza, que no hacen más que encubrir lo dramático que supone para un determinado colectivo encontrarse dentro de lo que comúnmente se conoce como pobre.

Por medio de estas encuestas, se puede comprobar que en términos generales la situación de pobreza de los hogares de la comunidad ha mejorado. Esta situación puede ser consecuencia de diversas causas, entre ellas estructurales, como en el caso del repunte económico que se experimenta durante la década de los 90, pero también en cierta medida por las ayudas sociales que se llevaron a cabo, en concreto por las AES y por el IMF-IMI.

En concreto puede comprobarse que en cuanto a la pobreza de acumulación durante la década del 86-96, descendió del 2,1% de los hogares afectados en el 86, al 1,6% de hogares en el 96.

En cuanto a la pobreza de mantenimiento, durante esta misma década, experimentó una mejoría, esta fue algo menor, ya que se pasó del 4,9% de los hogares afectados, al 4,6%. Por otra parte y continuando con la misma terminología que ha sido utilizada dentro de este informe, la situación de los hogares en riesgo de ausencia de bienestar se sitúa en este caso en el 31,6% del total de los hogares.

Si nos centramos en los colectivos sociales que se encuentran más afectados por una situación de pobreza, tanto de mantenimiento como de acumulación, se puede comprobar que en cualquiera de los casos, el colectivo de las mujeres son las más afectadas, junto a las personas menores de 25 años, que se encuentran en una situación de riesgo de pobreza grave.

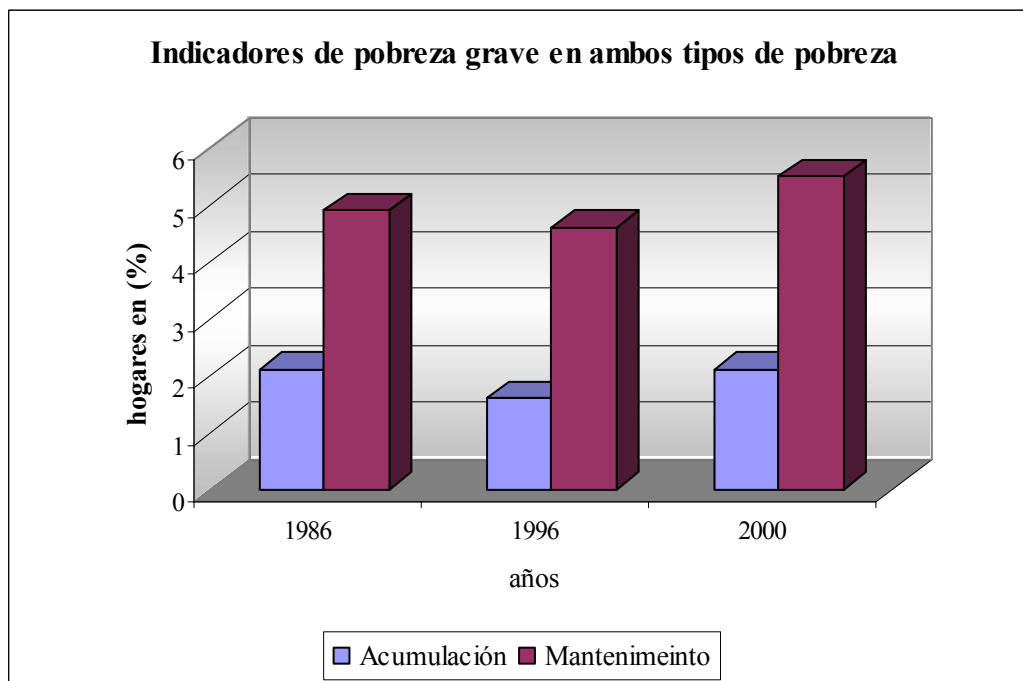
A raíz de estas conclusiones, el Gobierno Vasco, aprueba la Ley 12/1998⁵, Contra la Exclusión Social.

En el año 2000, se llevó a cabo el último, por el momento, informe “Encuestas de pobreza y desigualdades sociales”, dentro de este informe se comprueba un nuevo giro en la situación de la población en cuanto a la pobreza de la C.A.P.V.

⁵ Ley, 12/1998, de 22-05-1998, Contra la Exclusión Social. (B.O.P.V. nº 105 de 08-06-1998).

En cualquiera de los indicadores de pobreza, sea de acumulación o bien de mantenimiento, puede comprobarse que sus niveles han aumentado en el informe del año 2000 con respecto al 96, e incluso la pobreza de acumulación presenta unos niveles equiparables a los del informe presentado en el año 1986, lo que nos indica que el 2,1%, que de la población de la C.A.P.V., vive en una situación de verdades miseria y sin expectativas de poder salir de esta situación.

En cuanto a los datos referentes a la pobreza de mantenimiento, la situación ha ido a la vez en aumento, situándose en el 5,5% de la población que vive en una situación de pobreza grave, dato superior a cualquiera de los informes anteriores, tanto en el del 86, como en el del 96.



Como puede comprobarse en esta gráfica los porcentajes que hacen referencia a la pobreza más grave que se identifica como miseria en el avance de 1986, en cualquiera de los tipos de pobreza, por lo tanto de acumulación o bien en el caso de mantenimiento, ha aumentado en el año 2000, con respecto a 1996, pero también es importante destacar sobre todo que con respecto al año 1986.

La situación se vio agravada sobre todo en cuanto a la pobreza extrema de mantenimiento, mientras que en la de acumulación nos encontramos en el mismo porcentaje de hogares que viven en auténtica situación de pobreza grave.

Por lo tanto puede decirse que la situación de la población ha empeorado notablemente y que las diferencias sociales se han ido profundizando, a pesar de que por medio de la expansión económica de la década de los 90, junto a las medidas sociales llevadas a cabo, la situación ha beneficiado a algunos sectores de la población, mientras que por el contrario se han agravado las diferencias sociales.

Los colectivos más afectados, recurrentemente son los mismos o muy semejantes a los del informe de 1986, se centran sobre todo en dos grupos concretos, en el colectivo de las mujeres, sobre todo mayores de 65 años, y el segundo de los colectivos más afectados el de los jóvenes.

Como consecuencia, el Gobierno Vasco, modificó la ley 12/1998 sobre la exclusión social, haciéndose así eco del contenido del informe sobre la “encuesta de pobreza”. Tales modificaciones hacían referencia primero a la entrada en las ayudas del colectivo de mayores de 65 años, y segundo al colectivo de jóvenes a partir de los 23 años⁶.

En estas mismas fechas, en el año 2000, se aprueba en el Parlamento Vasco, la Carta de Derechos Sociales⁷. Esta tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular que inicio su recorrido en 1996⁸, momento en el que se vivían altas tasas de paro (20%) y con unas coberturas del todo insuficientes. La iniciativa fue impulsada desde una plataforma ciudadana. Suponía la primera ocasión de presentación de una iniciativa popular que tenía como objeto “regular” en el ámbito de lo social creando previamente un consenso entre agentes sociales e instituciones parlamentarias a propósito de las políticas activas de

⁶ Modificaciones efectuadas mediante las leyes 8/2000 de 10-11-2000. (B.O.P.V. nº 1 de 02-01-2000), y 4/2003 de 25-06-2003. (B.O.P.V. nº 135 de 14-07-2003).

⁷ Se aprobó mediante Ley 10/2000 de 27-12-2000, de Carta de Derechos Sociales. (B.O.P.V. nº 249 de 30-12-2000).

⁸ El 20-12-96 se presentó la iniciativa en el registro del Parlamento y el 26-11-1997 fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento Vasco.

creación de empleo, de reparto de trabajo y de distribución de la riqueza (Castaños y Longarte, 2000).

En un contexto de medidas contra la exclusión, el planteamiento de la Carta de Derechos Sociales iba mucho más allá del diseño de unas medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión, en ella, desde su origen aparecían dos propuestas: *una sobre el empleo y otra sobre la renta básica*, donde el derecho al trabajo aparecía como lo fundamental y la renta básica como algo subsidiario.

La filosofía original de la proposición de ley giraba en el sentido de cambiar o dar un giro importante en la política social del gobierno a través de una política social activa de creación de empleo, de reparto del trabajo y distribución de la riqueza. Sin embargo después de un largo proceso parlamentario, el texto se aprobó con unos cambios muy significativos. Una comparación de los dos textos, la proposición de ley⁹ y la ley¹⁰, permite observar los siguientes aspectos:

1. La exposición de motivos de la proposición de ley describe con cifras una situación de desempleo y pobreza en la comunidad autónoma que la exposición de motivos de la ley no recoge. La exposición de motivos de la ley recoge la idea de que la C.A. está trabajando en el impulso de las políticas sociales, y *“a pesar de ello, aún se mantienen muchos miles de personas en la marginación”* y continúa *“a pesar del crecimiento económico, aún se padece en la C.A.P.V. una tasa de paro excesiva”*. La exposición de motivos de la proposición de ley recoge: *“Los derechos universales de ciudadanía no pueden ser ejercidos plenamente por aquellas personas que han sido excluidas del mercado laboral, y para reestablecerlo es necesario introducir en el ordenamiento jurídico criterios reguladores que permitan corregir los desajustes sociales producidos por la economía de libre mercado.”* Dicho párrafo en la exposición de motivos de la ley ha sido “suavizado” y recogido de la siguiente manera: *“El consenso*

⁹Publicada en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco nº 15 de 2672/99.

¹⁰ Ley 10/2000, de 27-12-2000, de Carta de Derechos Sociales. (B.O.P.V. nº 249 de 30-12-2000).

de las administraciones públicas resulta indispensable para la corrección de la exclusión social que produce la pobreza, y desde dichas administraciones públicas se debe actuar para evitar el riesgo de fractura social definiendo mecanismos capaces de superar aquellas situaciones en las que la falta de derechos sociales básicos pueda conllevar la incapacidad de ejercer la plena ciudadanía.”¹¹

2. El objetivo de la proposición de ley que pasa a ser “objeto” en la Ley, es “garantizar” a todos los ciudadanos y ciudadanas vascas el acceso al trabajo y a una Renta Básica. La Ley habla de “posibilitar” el acceso al mercado de trabajo y garantizar una Renta Básica.
3. La contundencia en la proposición de ley sobre una necesaria política de reparto del tiempo de trabajo deja paso en la ley a una necesaria “promoción del empleo” a través de medidas fundamentalmente de acción positiva destinadas a favorecer la integración laboral.
4. La ley acota los beneficiarios de la renta básica, así como establece el requisito necesario de la certificación para la obtención de la misma del estado de necesidad del demandante. Cuestión esta última no recogida en la proposición de ley que sin duda tenía un planteamiento mucho más generoso. También la cuantía de la renta se ve mermada de la proposición a la Ley. Mientras que la iniciativa popular hablaba de equiparar al salario mínimo interprofesional, la ley lo establece en el 75% del salario.
5. La ley recoge el derecho a la inserción sociolaboral que se hará efectiva a través de una participación obligada en convenios de inserción que serán promovidos por las administraciones públicas vascas.

¹¹Exposición de los motivos de la Ley 10/2000 de 10-12-2000, de Carta de Derechos Sociales. (B.O.P.V. nº 249 de 30-12-2000).

Finalmente, la ley 10/2000, de 27 de Diciembre, de Carta de Derechos Sociales, consagra el derecho a una “Renta Básica”¹², que sustituye al Ingreso Mínimo de Inserción pero sin variar la naturaleza jurídica y fundamento de esta prestación recogida en la Ley de 1998.

3.2.2.- La “otra” actuación contra la exclusión: Las medidas relacionadas con la inserción laboral.

Una vez definidas las ayudas económicas, -Renta Básica y AES-, como prestaciones económicas y por lo tanto políticas de carácter pasivo, cabe mencionar otro tipo de ayudas que por su configuración no podemos catalogarlas de pasivas, aunque tampoco revisten todas las características de una política activa. Esta singularidad de medidas han sido definidas como “*estímulos al empleo*”. Como dice la exposición de motivos de la orden que las regula¹³, la razón de las mismas ha de entenderse: “*A fin de evitar cualquier tipo de desincentivo al empleo se trata ahora de garantizar un nivel de recursos superior en el caso de beneficiarios de las prestaciones que dispongan de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, y de garantizar un nivel de recursos crecientes, en la medida en que esos ingresos procedentes del trabajo sean mayores.*” En definitiva se trataría de excluir del cómputo de recursos un determinado porcentaje de los ingresos procedentes del trabajo a efectos de la determinación de la cuantía de la R.B. y de las A.E.S¹⁴.

Además se pusieron en marcha otras políticas con objeto también de llevar a cabo la inserción laboral, tanto de colectivos considerados de fácil inserción laboral como para aquellas otras personas que presentan mayor dificultad para la inserción laboral. Entre estas encontramos:

¹² Sobre el concepto acuñado en la Ley de “Renta Básica”, compartimos con autores como Moreno Márquez, (2003), que la elección que en la Ley se ha hecho de éste término confunde, más que clarifica, dado que su significado no tiene que ver con el de una “Renta Básica Universal”, sino con el de un “Ingreso Mínimo de Inserción” .

¹³ Orden de 3 de Febrero de 2000. (B.O.P.V. nº 42 de 01-03-2003).

¹⁴ La puesta en práctica de esta medida por parte de los ciudadanos que pudieran acogerse a la misma se pone en cuestión dado que aquellos que se encuentran realizando trabajos de la llamada economía sumergida y a su vez no declaran sus ingresos y por lo tanto cobran el total de la RB, obtienen una cantidad mucho mayor que si declararan sus ingresos y se les complementaran estos con la renta básica.

- El programa AUZOLAN
- Medidas de apoyo al empleo en sociedades cooperativas
- Medidas de fomento del autoempleo
- Ayudas para la creación y sostenimiento de las empresas de inserción
- Ayudas a la contratación indefinida
- Ayudas al reparto del tiempo de trabajo
- Ayudas económicas para la contratación de personal de refuerzo para llevar a cabo los programas dirigidos a la inserción social
- Ayudas a la inserción laboral
- Subvenciones para la realización de actividades en el área de la inserción social

Estos programas y ayudas se dirigen tanto a entidades públicas, como ayuntamientos o mancomunidades para la realización de actividades inscritas dentro de programas en el ámbito de la inserción social, en colaboración con los servicios sociales de base. O a entidades privadas con el objetivo de promover en las empresas la contratación de estos colectivos o bien promover la creación de empresas de inserción. Finalmente el resto de ayudas van dirigidas hacia las entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro

3.3.- La situación actual: el objetivo de una intervención multisectorial.

Este repaso a las decisiones conformadoras que dan forma a la lucha contra la exclusión culmina en la actualidad con el “Plan Vasco de Inserción” (2003-2005).

Si bien es verdad que el objeto de los programas de actuación contra la exclusión, al menos desde un punto de vista teórico ha recogido un interés de no quedarse en una inserción únicamente laboral, tratando de actuar en diferentes áreas como educación sanidad, vivienda etc...Planteándose esto ya desde los primeros programas contra la pobreza. En concreto a través de la aprobación del Decreto 200/1989¹⁵, se organizaba el tercer nivel del Plan Integral de Lucha contra la pobreza, correspondiente a las medidas

¹⁵ Decreto 200/1989 de 31-08-1989, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el estudio y propuesta de medidas sectoriales derivadas del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza integrado en el Programa “Euskadi en la Europa de 1993. (B.O.P.V. nº 182 de 28-09-89).

sectoriales. Sin embargo el verdadero empuje hacia las actuaciones desde otros departamentos no va a aparecer hasta el actual Plan Vasco de Inserción Social (2003-2005), donde cada uno de los departamentos que aparecen citados se compromete a poner en marcha una serie de medidas de actuación.¹⁶

¿Qué cambios podía ofrecer este Plan frente a las anteriores medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión? Fundamentalmente este Plan venía a articular y dar coherencia a todas las medidas anteriores, abordando la pobreza y la exclusión desde muchos ámbitos y sectores, tratando de implicar de forma efectiva a otros departamentos. En este sentido el Plan aparece organizado en torno a dos ejes de intervención:

- En el primero se recogen todas las medidas específicas y exclusivamente destinadas a las personas en riesgo de exclusión promovidas directamente por la Viceconsejería de Inserción Social.

- En el segundo se incluyen todas las propuestas y actuaciones que tienen que ver con el refuerzo y la reorientación de nuestros sistemas de protección universalistas-servicios sociales, formación y empleo, educación, sanidad y vivienda para mejorar su eficacia y eficiencia con relación a los colectivos más desfavorecidos.” (Gobierno Vasco: 2003).

¿Con qué medios? Toda la actuación contra la pobreza, según el Plan, responde a dos ejes de intervención, en primer lugar con un modelo que combina prestaciones económicas (la última red): “Renta Básica”, “Ayudas de Emergencia Social” y “Estímulos al Empleo”. Las dos primeras claramente *políticas pasivas*, sin embargo los

¹⁶ Un dato interesante acompaña este proceso. A las medidas sectoriales que se aprobaban en el citado Decreto 200/1989, no les acompañaba una partida presupuestaria adicional para su puesta en marcha, entraba dentro de los presupuestos ordinarios de los departamentos implicados, sin embargo en el actual Plan de inserción social se asigna un gasto por áreas de intervención.

Esta consignación presupuestaria para las diferentes actuaciones departamentales quizás sea determinante para su puesta en práctica, pues no hay política pública propiamente hablando si no hay medidas de ejecución (Baena, 2000) y las consignaciones presupuestaria son claramente el reflejo de la asignación de recursos a los objetivos propuestos.

estímulos al empleo estarían a medio camino entre las políticas pasivas y las *activas*: medidas hacia la inserción laboral, todas ellas diseñadas desde la Viceconsejería de Inserción Social del Gobierno Vasco. En segundo lugar con todas aquellas propuestas que se han de desarrollar en otros ámbitos como son servicios sociales, formación y empleo, educación, vivienda y sanidad.

4.- La dimensión operativa de los programas:

4.1- La opción por un determinado modelo organizativo para la puesta en práctica de los programas: la gestión intergubernamental.

Lejos queda la idea de que una vez tomada la decisión ésta se desarrollará automáticamente por los diferentes niveles de gobierno y administración, como afirma Aguilar: “*La literatura de la implementación... reivindica la naturaleza política de las políticas.*” (1993:35) Es por lo tanto en esta fase cuando se ha de contemplar la complejidad real de organizaciones públicas y privadas y la interdependencia entre diferentes niveles de gobiernos y administraciones y otros actores en el desarrollo de sus programas.

El caso de los diferentes programas contra la pobreza y la exclusión en la CAPV, reflejan un carácter institucional, es decir, la puesta en práctica de dichas políticas establece la posibilidad de que se abra un amplio abanico de relaciones con diversas organizaciones y distintos sujetos, dando lugar a que la ejecución se encomiende a las organizaciones menores.

Todos los programas que han ido aprobando las Instituciones políticas vascas establecen al menos desde un punto de vista teórico, el modelo de distribución de competencias y funciones entre las distintas partes implicadas. Sin embargo el modelo refleja una cierta complejidad administrativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca dada la especificidad de su sistema administrativo, donde las relaciones interorganizativas están en la clave de su funcionamiento.

Según el informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi, (1988-1992), elaborado por el Gobierno Vasco, "*se constata una tendencia a la centralización en el ámbito económico-presupuestario.*"(1992:85), pues al gobierno vasco además del diseño de los programas, le corresponde la presupuestación de las cantidades necesarias para hacer frente a los programas. De esta forma la financiación de los recursos económicos para hacer frente a los programas que surgen desde el Gobierno Vasco (en un primer momento IMF-IMI-RB y AES) se realiza con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, actuando las Diputaciones Forales como meros intermediarios. La gestión de los programas sin embargo queda asignada a las Diputaciones y Ayuntamientos quienes recibirán los fondos del Gobierno Vasco.

Así mismo, mediante convenios entre Gobierno Vasco y Diputaciones y entre éstas y las Entidades Locales, se dotará de la infraestructura necesaria para hacer frente a las nuevas funciones derivadas de los programas.

Finalmente se contempla la creación de una serie de figuras imprescindibles para la coordinación de la gestión de los programas.

A la vista de lo anterior podemos hablar de unas características del modelo organizativo de gestión:

- A.- Liderazgo del ejecutivo vasco, diseño y financiación de los programas.
- B.- Puesta en práctica descentralizada en Diputaciones y Ayuntamientos.
- C.- Preocupación por la coordinación reflejada en la necesidad de órganos creados con esta finalidad, como es el caso de la Comisión Gestora o las mesas sectoriales.
- D.- Los servicios sociales de base en los ayuntamientos asumen un papel fundamental para la puesta en práctica de los programas.

Podemos hablar de un modelo organizativo para la gestión de los programas que a la vista de la evaluación de su funcionamiento durante los primeros años, ha sufrido modificaciones en la línea de una necesaria descentralización en las entidades menores, Diputaciones y Ayuntamientos. Como nos recuerda Ander-Egg:

“Hoy una premisa ampliamente admitida en la organización de los servicios sociales y de los programas de acción social en general, es la de acortar las distancias entre el nivel de decisión y el nivel operativo de actuación. Las decisiones de tipo operacional deben de ser tomadas allí donde los problemas se producen, y lo más cerca posible del campo de actuación de los trabajadores sociales. Esto es lo que denominamos el principio metódico de la <<cercanía vital>> que, traducido operativamente, significa una acción de acortamiento de la distancia que existe entre la administración pública y los ciudadanos. (1986:87).

A este respecto desde el Gobierno Vasco se optó por un modelo a través del cual se realizaba una descentralización en las entidades locales en materia de las AES, asumiendo los ayuntamientos todas las competencias en estas ayudas, incluida la gestión y el pago de las ayudas¹⁷. Quedando el IMI-RB y la aplicación de los Planes de Inserción de contenido general en manos de las Diputaciones Forales¹⁸.

Sin embargo aun realizados estos cambios, desde el ejecutivo vasco se reconoce que la gran parte de los problemas de gestión existentes dependen, incluso más que de una redefinición de modelos organizativos de gestión o de una mejora de las estructuras de coordinación, del papel de los servicios sociales de base. Cuestión esta compartida totalmente desde los Ayuntamientos. Dado que la puesta en práctica del Plan de lucha contra la pobreza produjo en los servicios sociales de base “una enorme carga administrativa, dada la estructura y dotación existente en los servicios sociales de base, la gestión de las prestaciones económicas relacionadas con la exclusión social se convierte, frecuentemente, en la actividad principal, dándose una sobrecarga de trabajo administrativo que ha imposibilitado la dedicación a la faceta de inserción de los programas o incluso al seguimiento de los mismos.

¹⁷Este cambio del modelo de gestión se hizo efectivo con la modificación de la Ley contra la exclusión social, a través de la Ley 9/2000 de 10-11-2000. (B.O.P.V. nº 1 de 02-01-2001).

¹⁸La modificación en el modelo de gestión de los programas, que desde un punto de vista de eficacia organizativa parece oportuno, sin embargo ha sido también criticada, en el sentido de que sus ventajas no parecen tales, al menos en lo que en un principio pudo parecer una más rápida obtención del dinero por parte de los ayuntamientos y por lo tanto pago a los solicitantes. Unido a esto el modelo actual deja fuera del control de las Diputaciones el destino que se les da a las ayudas de emergencia social así como el hecho de que puedan llegar a superar los totales establecidos para el cobro de IMI-RB y AES, eliminándose así el papel que jugaba la Diputación de armonización del sistema de cara a la gestión por parte de los ayuntamientos y traduciéndose la descentralización en un problema de discrecionalidad en lo operativo con ausencia de criterios homogéneos entre los Ayuntamientos.

El necesario reforzamiento de los servicios sociales es apuntado como un modelo operativo por el que apostar. Con una organización interna adecuada para llevar a cabo las tareas que les son encomendadas, la aplicación de los programas contra la exclusión y una clara delimitación de competencias, las de carácter administrativo, para la tramitación de las ayudas, las de asesoramiento y ayuda para la inserción desde los trabajadores sociales.

Incluso dado el cariz de la inserción y su relación con el ámbito laboral, se apunta también la posibilidad de que estos servicios sociales contaran con personal especializado en empleo para asesorar en materia de inserción. Tres las razones que justifican la importancia de las Corporaciones Locales en la lucha contra la exclusión a través del empleo:

1. *“El conocimiento que se tiene de las situaciones de exclusión, desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo.*
2. *La constatación de que las corporaciones locales son instituciones generadoras de empleo, tanto de forma directa como de forma indirecta.*
3. *Las corporaciones locales son y van a ser en el futuro gestoras de la mayoría de los nuevos yacimientos de empleo”.*(Loza, 1998:50)

Entre las medidas para llevar a cabo la participación de las corporaciones locales en su lucha contra la exclusión a través del empleo, este autor destaca por ejemplo la de destinar una parte de las subcontrataciones que realice la corporación local a empresas, cooperativas o asociaciones de personas excluidas; impulsando la creación de esas estructuras empresariales que pueden estar gestionadas por ONGs; creando directamente las corporaciones locales empresas públicas que puedan ofertar trabajo a estas personas; finalmente, creando, desarrollando o incrementando accionasen una serie de campos que generen a su vez un buen número de puestos de trabajo, como son los llamados nuevos yacimientos de empleo: medio ambiente, cultura, ocio y la ayuda personal. (Loza: 1998)

4.2- La participación del tercer sector en la operatividad de los programas

La envergadura y la complejidad de las necesidades y riesgos sociales ante los que nos encontramos no permiten prescindir de ninguno de los posibles dispositivos de respuesta:

las redes familiares y comunitarias, las administraciones públicas, las organizaciones del tercer sector y las empresas con ánimo de lucro están llamadas al escenario de la intervención social. (Fantova, 2003), Otros autores hablan en esta misma línea de la “gestión pluralista del Estado de Bienestar” (Rodríguez Cabrero, 2004)

Es en este contexto donde destaca un hecho en la lucha contra la exclusión: la colaboración tan importante que hoy en día están llevando a cabo administraciones públicas y otro tipo de organizaciones no públicas a través de programas que se ponen en marcha con la colaboración del llamado “tercer sector”. Se observa que la externalización entendida como la puesta en práctica de programas, en este caso contra la pobreza y la exclusión, a través de organizaciones no públicas se está convirtiendo de forma creciente en una práctica común. Este conjunto de programas se llevan a cabo mediante la suscripción, principalmente, de convenios de colaboración con entidades sin ánimo de lucro y mediante la convocatoria de ayudas y la concesión de subvenciones que una gran parte van dirigidas a asociaciones o fundaciones que trabajan atendiendo a la lucha contra la exclusión.

Al hablar de tercer sector, hay que recordar la gran diversidad y heterogeneidad que encontramos de organizaciones bajo este concepto¹⁹:

“Así en el tercer sector encontramos organizaciones con una u otra forma jurídica (por ejemplo, asociación, fundación, cooperativa u otras), con mayor o menor actividad económica, con mayor o menor orientación a la prestación de servicios, con mayor o menor grado de relación o colaboración con las administraciones públicas u otras instituciones, con una base social mayor o menor y más o menos activa, organizaciones más o menos reivindicativas y vinculadas en movimientos sociales, más mutualistas o altruistas, mas grandes o más pequeñas y así sucesivamente”.(Fantova, 2003).

¹⁹ Véase al respecto el interesante trabajo de Ariel Jerez (1997): ¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector. Ed. Tecnos. Donde el “tercer sector” se plantea como un concepto que alude a un espacio de acción que no pretende ser lucrativo ni buscar el poder del Estado, pero que al mismo tiempo tiene que velar por su autonomía si pretende ser algo más que un instrumento para resolver los efectos no queridos de lo que se decide en la esfera del mercado y del estado. También sobre este mismo concepto puede verse el trabajo colectivo publicado en el nº 103 (2003) de la revista *Documentación Social*: “Tercer Sector”, donde se hace una aproximación a las distintas concepciones que se tienen del tercer sector, aportando elementos para definirlos, describiendo sus componentes y escenarios.

Otros autores destacan su origen desde la iniciativa ciudadana: *“Se observa que surgen cada vez con mayor fuerza y substantividad propia, un conjunto de actividades desarrolladas desde la iniciativa ciudadana a favor de la solidaridad en general, sin injerencias estatales: “el tercer sector” (Morquecho, 1999).*

Entre las líneas de actuación que se atribuyen a la iniciativa ciudadana, iniciativa social, destacarían:

- 1. “La acentuación de sus esfuerzos hacia recursos de inserción laboral, dada la necesidad de respuestas alternativas y novedosas al mercado de trabajo.*
- 2. El acercamiento a grupos marginales y pobres, y la vertebración de estos colectivos desfavorecidos a través de agrupaciones, asociaciones, etc.*
- 3. La detección y atención de necesidades específicas, cuyo tratamiento en muchos casos no puede articularse a través de los recursos generales.*
- 4. La atención en profundidad de problemáticas, con capacidad de tratamiento individualizado y de acompañamiento en itinerarios de inserción.*
- 5. Experimentación de iniciativas en el campo de la inserción socio-laboral, marcando caminos a seguir.” (Gobierno Vasco, 1993:49)*

El hecho de que bajo la categoría de tercer sector se encuentren organizaciones bien distintas, no ha impedido que se hayan establecido tipologías de estas organizaciones. Los criterios utilizados para establecer estas topologías han variado desde las fuentes de financiación y control de estas organizaciones; la actividad de las mismas; las finalidades; la estructura organizativa. Lo que si comparten todas ellas son unos rasgos distintivos: Sus actividades y dimensiones son de carácter tremendamente variado; su actividad la pueden llevar a cabo bien en colaboración con el tercer sector, bien de forma autónoma, sus ingresos pueden proceder del sector público, de la venta de bienes y servicios, de las donaciones y de las cuotas asociativas (Herrera Gómez *et al*, 2000):

Sin duda el papel que están jugando estas organizaciones en la operatividad de diferentes programas esta teniendo una repercusión clara sobre las mismas y están despertando una preocupación ante los que algunos autores califican procesos de mercantilización o remercantilización de la respuesta a determinadas necesidades sociales” (Fantova, 2003)

Analizando las repercusiones desde el punto de vista de las organizaciones, en un primer momento contar con la financiación desde el sector público les ha de permitir una cierta “tranquilidad” económica que repercutirá en un ahorro de energías, tiempo y personal en la búsqueda de otras fuentes de financiación dirigiendo por lo tanto estos esfuerzos a la consecución de sus objetivos a través de la puesta en práctica de sus programas. Sin embargo la dependencia, a la larga, de estas organizaciones de los recursos públicos, por un lado podría limitar su capacidad de actuación para diseñar, promover y gestionar acciones de inserción a medio-largo plazo (Gobierno Vasco, 1993) y conducir a estas organizaciones a modificar sus estructuras y sus objetivos, adaptándolos a los del sector público con el fin de obtener los recursos necesarios para sobrevivir (Herrera Gómez *et al*, 2000).

La discusión que centra el debate en estos momentos tanto en las organizaciones del tercer sector como en los que teorizan sobre el mismo, gira alrededor de *“cómo es posible definir y valorar la eficacia de organizaciones que son, al mismo tiempo instrumentos de testimonio y agencias productoras de servicios.”* (Herrera Gómez *et al*, 2000: 121). Estos mismos autores señalan, sobre estas organizaciones, que:

”Definidas como instrumentos- canales de intermediación, sin la existencia de una configuración estructural e institucional como la que poseen las agencias estatales o las empresas de mercado, la proximidad e interacción con las agencias estatales conlleva el inicio de un proceso de burocratización y centralización que las hace convertirse en un apéndice del Estado, con una fuerte connotación autoritaria. Por otra parte, la proximidad e interacción con las empresas de mercado, siempre según Bauer (1993), deriva en la prevalencia de la dimensión empresarial, olvidándose de todo objetivo pro-social.” (2000:134)

En definitiva se corre el riesgo de que estas organizaciones que inicialmente surgieron como grupos de sensibilización, autoayuda y postura crítica hacia los poderes públicos, en la medida que van participando de la prestación de servicios puedan ir olvidando su papel inicial.

La participación social en la lucha contra la exclusión no puede obedecer a razones derivadas de limitaciones de recursos de las Administraciones. (Merino Pastor, 1998).

Como afirma este mismo autor al estado le corresponde garantizar la protección social y esta la puede hacer bien directamente o mediante la colaboración de otras organizaciones haciéndose necesario el establecimiento del principio de corresponsabilidad: *“el estado no puede inhibirse en su papel, pero tampoco la sociedad declinar su responsabilidad.”* (Merino Pastor, 1998: 71)

Tampoco se trata como dice Vidal Fernández”...*Que el tercer sector sustituya las funciones e instituciones intransferibles de la administración ni de que esta lo instrumentalice, sino de crear otro tipo de relaciones caracterizadas por la confianza, la alteridad y la sinergia.”* (2003: 223). Porque como dice también este mismo autor:

“...La sociedad civil no solo demanda sino que oferta; no solo denuncia sino propone; no solo pide sino autoproduce y da; no solo protesta sino imagina alternativas posibles; no solo plantea problemas sino que tiene soluciones. Y parte de la solución es un nuevo marco de relaciones entre mercado, Administración y tercer Sector que desarrolle nuevas lógicas públicas y modos de solidaridad. En un proceso de autogestión que no solo produce bienes públicos, sino que constituye un sujeto histórico, el tercer Sector no limosnea sino que ofrece una alternativa a la concepción de esfera pública para lograr transformar globalmente el Estado de Bienestar en beneficio de todos los ciudadanos, especialmente los más desfavorecidos.” (2003: 224)

Sin duda todo ello ha de darse en un contexto en el cual se clarifiquen que subsectores dentro de la intervención social están reservados a una gestión pública directa²⁰, y en cuales las administraciones públicas van a operar a través de otras organizaciones, bien contratando a proveedoras privadas, bien a través de una acción concertada; o en que áreas se da el protagonismo del tercer sector con un mayor o menor apoyo del sector público por ejemplo a través de subvenciones. Esta clarificación de parcelas y actores obligará a las diferentes organizaciones a ir definiendo su posicionamiento específico en este escenario de actuación. (Fantova, 2003).

²⁰ Lo que nos lleva a considerar de nuevo la necesidad de consolidar un sistema público de servicios sociales.

5.- Conclusiones

El modelo por el que se decantan los poderes públicos vascos es un modelo que combina prestaciones económicas como “renta básica” y ayudas de emergencia social, junto a los “estímulos al empleo” y políticas activas enfocadas fundamentalmente a la inserción laboral. No obstante, en estos últimos años podemos observar como hay una intención de llevar a cabo algo más que unas políticas pasivas o última red de distribución de recursos, intentando poner en marcha medidas más activas de integración e inserción social.

En esta línea el actual Plan Vasco de Inserción Social (2003-2005) tiene el propósito de incorporar las acciones de otros departamentos del Gobierno Vasco. Tratando así no solo de cubrir necesidades básicas como si la exclusión se redujera a situaciones de pobreza obviando a aquellas personas cuya situación de exclusión deviene de otros factores, como puede ser la falta de vivienda, educación o salud. Abordando en definitiva la lucha contra la exclusión desde políticas sectoriales integradas.

6.- Bibliografía de referencia.

- Aguilar, M., Gaviria, M., y Laparra, M. (1995). *La caña y el pez*. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas. (Ed.). Fundación Foesa. Madrid.
- Aguilar Villanueva, L.F. (1993). *La implementación de las políticas*. Colección de Antología de Políticas Públicas. México. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- Ander-Egg, (1986) *Administración y ejecución de programas de trabajo social*. Ed. Humanitas. Buenos Aires.
- Ariel Jerez (1997): *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*. Ed. Tecnos. Madrid
- Arriba González de Durana, A. (1999). *Rentas mínimas de inserción en España: Procesos de implantación y dinámicas sociales*. Tesis doctoral mimeografiada.
- Baena, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Ed. Tecnos. Madrid.
- Castaños, J. R., y Longarte, J. L. (2000). "Avance de conclusiones sobre la Carta de Derechos Sociales". Informe de la Comisión Gobierno Vasco. <http://www.hika.net/revista/zenb>. (Consulta: 20-05-2003).
- Fantova, F. (2003). *Conclusiones del seminario del Tercer Sector y Administraciones Públicas*". Diputación Foral de Bizkaia. Departamento de Acción Social. (Mimeografiado).
- Gobierno Vasco. (1987) *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*. Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social. Vitoria-Gasteiz.

- Gobierno Vasco. (1992). Informe de Evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi. (1988-1992). En *Documentos de Bienestar Social*, n° 47. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. (1993), "La inserción a debate". En *Documentos de Bienestar Social*, n° 52. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. (1996). *Encuestas de pobreza y desigualdades sociales*. Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. (2000). *Encuestas de pobreza y desigualdades sociales*. Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. (2003). *Plan Vasco de Inserción. (2003-2005)*. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Vitoria-Gasteiz.
- Herrera Gómez et al, (2000). "Una nueva realidad en los sistemas del Bienestar: el Tercer Sector". En VV.AA. *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- Kingdon, J.W., (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston. Citado en Aguilar Villanueva, L.F. *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*. (1993) Colección de Antología de Políticas Públicas. México. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- Loza Aguirre, J. (1998). "La lucha contra la Exclusión Social a través del empleo. Papel de las Corporaciones Locales. (Pág. 47-62): En Ayuntamiento de Santurtzi Bizkaia. Área de Bienestar Social y Empleo. I Jornadas sobre la Exclusión Social. Edita; Ayuntamiento de Santurtzi. Bizkaia.

Meny, I., y Thoenig, J-C. (1992). *Las políticas públicas*, Ed. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

Merino Pastor, M. (1998)." Los espacios de la iniciativa social solidaria en la lucha contra la Exclusión Social. (Pág. 63-73). En *Ayuntamiento de Santurtzi Bizkaia*. Área de Bienestar Social y Empleo. I Jornadas sobre la Exclusión Social. Edita; Ayuntamiento de Santurtzi. Bizkaia.

Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La <última red> de protección social*. (Ed.). Ariel Sociológica, S.A. Barcelona

Moreno Marquez, G. (2003). *Trabajo y Ciudadanía. Un debate abierto*. Ed. Ararteko. Vitoria-Gasteiz.

Morquecho Ibañez, J. (1999). *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. Ed. Ararteko.

Noguera, J. A., y Ubasart, G. (2003). "Las políticas de renta mínimas de las Comunidades Autónomas". En Gallego, R., et al. *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. (Ed.). Tecnos-Universidad Pompeu Fabra. Madrid.

Parlamento Vasco. (1987). Documentación Parlamentaria: nº 10. "Documentación sobre la pobreza". En *Documentación Parlamentaria, nº 10*. Tomo I. Vitoria-Gasteiz.

Revista de Documentación Social, nº 103 (2003). VV.AA. "Tercer Sector".

Rodríguez Cabrero, (2004). *El Estado de Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*. Ed. Fundamentos. Madrid.

Vidal Fernández, (2003). “Modelo de esfera pública: la dinámica del Tercer Sector en las transformaciones del Estado de Bienestar”. En *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 2003*. Ed. J. A. Garce.